

## La legittimazione a proporre opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare: la nozione europea di interesse legittimo

Mario Mauro

### 1.- Il problema.

La registrazione di una nuova DOP o IGP<sup>1</sup>, come anche la modifica del relativo disciplinare, sono procedimenti che possono incidere su una molteplicità di interessi riferibili a una eterogeneità di soggetti. Se l'obiettivo delle imprese stanziate sul territorio protetto dalla denominazione è proteggere e valorizzare una loro specifica produzione locale, ciò potrebbe inevitabilmente comportare

tutta una serie di ripercussioni sull'intero mercato di riferimento e incidere sulla competizione tra operatori concorrenti. Il fenomeno non è da guardare con disvalore, anzi. In un mercato dinamico e in continua evoluzione, dove gli equilibri mutano di continuo, quanto descritto è del tutto fisiologico e va letto in funzione di stimolare un sistema concorrenziale, nella direzione di una sempre maggiore efficienza. D'altra parte, se il disciplinare di produzione è anche lo strumento deputato a custodire e descrivere le tradizionali tecniche produttive di un alimento praticate in un determinato territorio, è ben possibile che tali tradizioni possano mutare nel corso del tempo, per essere al passo con le innovazioni tecnologiche che incidono sui processi produttivi, garantire un maggiore rispetto dell'ambiente e del paesaggio, rispondere sempre di più alla domanda di produzioni di qualità da parte dei consumatori, assicurare un'adeguata differenziazione sul mercato delle produzioni, tutti effetti compatibili con gli obiettivi individuati dai trattati europei<sup>2</sup>.

Esiste, però, anche la possibilità che la registra-

(<sup>1</sup>) Nell'economia del presente lavoro, le DOP e le IGP sono certificazioni di diritto pubblico, il cui riconoscimento avviene per effetto di un provvedimento della Commissione Europea. Esse appartengono al mondo delle produzioni di qualità e descrivono uno specifico legame tra produzione e territorio, dove quest'ultimo, grazie alle sue tipiche condizioni ambientali e alle tecniche di lavorazione tradizionali, è in grado di conferire specifiche proprietà organolettiche all'alimento. Esse trovano la loro generale regolamentazione nel Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, fermo restando che i vini e le bevande spiritose hanno la loro disciplina rispettivamente nel Reg. (UE) 1308/2013 (come modificato dal Reg. (UE) 2021/2117) e nel Reg. (UE) 2019/787. Senza entrare nel merito delle singole specificità, basti qui sottolineare che per le DOP l'intero ciclo produttivo viene svolto all'interno dei confini di un determinato territorio mentre per le IGP almeno una fase della produzione si svolge all'interno del territorio, segnatamente quella che conferisce al prodotto una specifica proprietà o reputazione. Nell'ambito della disciplina delle DO, un ruolo determinante svolge il disciplinare di produzione, documento che contiene tutte le prescrizioni da rispettare affinché un prodotto possa essere presentato con quella specifica denominazione. In dottrina, il tema è vasto e affrontato sotto differenti profili, in argomento v. almeno M. Giuffrida, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XI, Utet, Torino, 2018, p. 435; A. Di Lauro, *Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 46; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. Costato - A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III *Il diritto agroalimentare*, Utet, Torino, 2011, p. 321. Tra la manualistica, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2020, p. 291; A. Germanò, M.P. Ragionieri, *Diritto agroalimentare*, Giappichelli, Torino, p. 139; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, CEDAM, 2022, p. 299.

(<sup>2</sup>) Primo fra tutti l'art. 3 TUE, laddove il paragrafo 3 funzionalizza l'instaurazione del mercato interno a determinati obiettivi e ne individua i limiti, ma anche l'art. 39 TFUE che traccia le finalità della politica agricola europea. Tutti gli aspetti menzionati da tali norme sono poi ripresi, più nel dettaglio, nei primi considerando del Reg. (UE) 1151/2012. Ad esempio, per il *considerando* 1, la qualità e la varietà della produzione agricola europea "rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione e sono parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo" e tale merito deve essere riconosciuto "alle competenze e alla determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi". Il *considerando* 2 si focalizza sui consumatori, "sempre di più, i cittadini e i consumatori dell'Unione chiedono qualità e prodotti tradizionali e si preoccupano del mantenimento della varietà della produzione agricola dell'Unione. Queste esigenze determinano una domanda di prodotti agricoli o alimentari con caratteristiche specifiche riconoscibili, in particolar modo quelle connesse all'origine geografica". Il *considerando* 3 poi rammenta che "i produttori possono continuare a produrre una gamma diversifi-

zione di una nuova denominazione protetta o la modifica del relativo disciplinare possano essere strumentalizzate in funzione di ottenere un indebito e ingiustificato vantaggio concorrenziale, che opererebbe a danno non solo delle imprese concorrenti ma anche dei consumatori, pregiudicando così l'efficiente funzionamento del mercato<sup>3</sup>.

Non è dunque un caso che il Reg. (UE) 1151/2012 sulla protezione generale delle DOP e delle IGP, ma lo stesso dicasi anche per il Reg. (UE) 1308/2013 nella sua parte dedicata ai vini, nonché per il Reg. (UE) 2019/787 sulla protezione delle bevande spiritose, tutti da ultimo modificati dal Reg. (UE) 2021/2117 che disciplina la nuova PAC, nelle rispettive sezioni sul procedimento per registrare o modificare una DOP o IGP, si dedichino anche alle opposizioni, le quali possono essere presentate da chi abbia un "interesse legittimo"<sup>4</sup>.

L'interesse legittimo è dunque il criterio per selezionare chi abbia o meno la legittimazione a proporre opposizione. Il problema è che detto criterio

è un contenitore privo di contenuti, mancando una definizione normativa. Certo è che, per sgombrare il campo da possibili ambiguità, detta nozione non sembra aver nulla a che vedere con quella italiana di cui all'art. 24 Costituzione, né sembra che possa essere d'aiuto mutuare la relativa teorizzazione, la cui funzione principale, in ultima analisi, è determinare la competenza del giudice amministrativo e non selezionare il soggetto che ha titolo per formulare una determinata domanda. Detta diversamente, nonostante l'identica formulazione, non sembra un'operazione ermeneuticamente corretta ritenere che possa esistere una sorta di coincidenza tra le due nozioni. Il sistema italiano è diverso da quello europeo e non tutti gli Stati membri conoscono la nozione di interesse legittimo su cui, peraltro, non esiste nemmeno uniformità di vedute<sup>5</sup>.

Nel diritto europeo, dove convergono diverse tradizioni giuridiche, il concetto di interesse legittimo sembrerebbe invece rinviare a qualcosa di meno astratto e di più specifico e concreto, che sia real-

---

cata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato".

(<sup>3</sup>) Per rendere l'idea, basti citare il recente caso del Prosek, un vino croato da dessert e simile al passito, ricavato da vitigni autoctoni della Croazia. Tale vino è stato oggetto di una domanda di registrazione per una nuova DOP e il fascicolo è stato trasmesso alla Commissione. Laddove la richiesta di registrazione fosse accolta, i primi a subire un potenziale pregiudizio potrebbero essere proprio i produttori del Prosecco, bevanda nota in tutto il mondo e che nulla ha a che fare con il Prosek. Non è infatti da escludersi che molti consumatori potrebbero associare il Prosek al Prosecco, così potendo essere indotti in errore. Su tale richiesta, pertanto, l'Italia ha notificato l'opposizione alla Commissione Europea e le consultazioni sono ancora in corso.

(<sup>4</sup>) Nel precedente regolamento del 1992, non si parlava di interesse legittimo ma di interesse economicamente legittimo, restringendo ulteriormente l'ambito applicativo della norma. Il *considerando* 25 del Reg. (UE) 1151/2012 precisa invece che "la procedura di registrazione a livello di Unione dovrebbe permettere a qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo di uno Stato membro di verso da quello della domanda, oppure di un paese terzo, di far valere i propri diritti notificando la propria opposizione".

(<sup>5</sup>) La nozione italiana di interesse legittimo è con tutta probabilità una delle più discusse e controverse, che trova il proprio fondamento nell'art. 24 Costituzione. Se in prima battuta esso riguarda un bene della vita che non è garantito dalla legge in modo diretto ma richiede l'intermediazione del potere amministrativo, un importante contributo alla sua teorizzazione è stato dato da Cass., 22 luglio 1999, n. 500, le cui osservazioni sono state poi condivise anche dal Cons. St., ad. pl., 23 marzo 2011, n. 3, che hanno definito l'interesse legittimo come una situazione soggettiva, direttamente protetta dall'ordinamento, che si sostanzia in una serie di facoltà processuali e sostanziali, in grado di condizionare l'azione amministrativa. Tale impostazione sembra recepire la teoria normativa di Nigro, per cui ci si troverebbe innanzi a una posizione sostanziale direttamente protetta dalla legge, e ciò perché la norma attributiva del potere alla P.A. ha, tra i suoi obiettivi, non solo la tutela dell'interesse pubblico ma anche quelli dei privati incisi dal potere amministrativo (M. Nigro, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, p. 470). Altra dottrina, invece, ha identificato l'interesse legittimo come interesse alla legittimità del provvedimento, da leggersi come pretesa del privato a che la pubblica amministrazione si comporti legittimamente (P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 21 ss.). Possono invece ormai ritenersi superate, proprio a seguito della citata giurisprudenza, quelle posizioni che consideravano l'interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto o come semplice pretesa processuale all'annullamento dell'atto amministrativo. Per una bibliografia essenziale sull'argomento cfr. almeno e senza alcuna pretesa di esaustività F.G. Scoca, *Interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017; Id., *Attualità dell'interesse legittimo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 379; F. Trimarchi Banfi, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 1005 ss.

mente in grado di selezionare, in base a un criterio da tutti condiviso e che tutti possano comprendere. La determinazione del suo contenuto è così un compito delicato che spetterà così all'interprete, dalle cui scelte dipenderà l'individuazione di quei soggetti che saranno titolari del diritto a poter presentare un'opposizione.

Affiora così l'opportunità di provare a ricostruire, limitatamente al settore delle produzioni alimentari di qualità, la nozione europea di interesse legittimo per verificare come esso rilevi e quale ruolo abbia nel procedimento di registrazione e modifica. Se è pur vero che DOP e IGP sono considerate certificazioni di diritto pubblico per le implicazioni che possono avere in diversi settori che sono considerati strategici dall'Unione Europea<sup>6</sup>, tanto che il procedimento per il loro riconoscimento ha un carattere essenzialmente amministrativo ed è governato dalla Commissione Europea, è anche vero che la loro protezione (e tutela) si intreccia con interessi che sono marcatamente di diritto privato, riferibili non solo alle imprese stanziate sul territorio della IG ma di cui possono essere titolari, ad esempio, anche imprese concorrenti che commerciano prodotti fungibili, basate non solo in Europa ma anche al di fuori dei confini UE<sup>7</sup>, o finanche consumatori<sup>8</sup>.

Da qui, il problema affrontato nel presente scritto: nel settore delle produzioni alimentari di qualità, isolare chi siano i soggetti che possono proporre un'opposizione alla registrazione di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare e, dunque,

tra una platea di soggetti potenzialmente indefinita e indeterminata, quale contenuto abbia la nozione di interesse legittimo introdotta dal legislatore europeo e quale selezione operi.

Come già accennato, il tema non è circoscritto alla sola applicazione del Reg. (UE) 1151/2012 ma tocca anche il Reg. (UE) 1308/2013 che riguarda il settore vitivinicolo, e il Reg. (UE) 2019/787 sugli *spirits*, nella loro attuale formulazione. Anche queste discipline, sebbene di adozione più recente rispetto al Reg. (UE) 1151/2012 ma da cui traggono ispirazione, confermano che l'opposizione avverso una domanda di registrazione o di modifica del disciplinare di produzione possa essere promossa solo da chi vantì un "interesse legittimo", senza ancora una volta darvi una definizione.

## *2.- La procedura di registrazione di una indicazione geografica, la modifica del disciplinare e il sub-procedimento di opposizione.*

Allo scopo di inquadrare meglio il problema nel suo contesto di riferimento, pare utile tracciare le linee essenziali della procedura che porta al riconoscimento di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare di produzione. Tanto il Reg. (UE) 1151/2012, quanto il Reg. (UE) 1308/2013 e il Reg. (UE) 2019/787, introducono regole sostanzialmente sovrapponibili, che si sviluppano attraverso una preliminare fase nazionale e una suc-

<sup>(6)</sup> Ad esempio, ricorda il *considerando* 4 del Reg. 1151/2012 che "contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale", aggiungendo che "i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC)".

<sup>(7)</sup> Sul tema della protezione delle IG al di fuori dei confini europei si è svolto a Firenze, il 10 dicembre 2021, un convegno dal titolo *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, i cui contributi sono in corso di pubblicazione.

<sup>(8)</sup> In tal senso, basti rilevare che diversi sono i *considerando* del Reg. (UE) 1151/2012 che valorizzano la posizione del consumatore. Tra questi vale menzionare il *considerando* 3 ("I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato") ed il 18 ("la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione, e di fornire informazioni chiare sui prodotti che possiedono caratteristiche specifiche connesse all'origine geografica, permettendo in tal modo ai consumatori di compiere scelte di acquisto più consapevoli").

cessiva fase europea<sup>9</sup>.

Durante la fase nazionale, lo Stato membro riceve la domanda di registrazione, ne esamina il contenuto per verificare che sia conforme alle prescrizioni normative e, qualora queste siano soddisfatte, pubblicherà la domanda. All'esito di tale pubblicazione, risolte le eventuali opposizioni pervenute, potrà adottare una decisione favorevole e trasmettere alla Commissione il relativo fascicolo. Ricevuto il fascicolo di domanda, la Commissione esaminerà se questa sia motivata, se soddisfi i requisiti di legge e se siano stati presi in considerazione anche gli interessi degli operatori stabiliti al di fuori dello Stato membro. Qualora la valutazione abbia esito positivo, la richiesta sarà pubblicata nella GUUE e, entro i successivi tre mesi, i titolari di un interesse legittimo potranno notificare un'opposizione. Ove questa sia ritenuta ammissibile, si aprirà una fase di consultazione tra i diversi interessati, che dovrà risolversi entro i successivi tre mesi, con possibilità di rinnovazione del termine. Qualora sia raggiunto un accordo, la Commissione procederà alla pubbli-

cazione di un atto di esecuzione conforme; in difetto, avvierà la c.d. procedura di comitato<sup>10</sup>.

Per quanto concerne i rapporti tra fase nazionale ed europea, la CGUE ha chiarito che la registrazione di una nuova denominazione può essere adottata dalla Commissione solo a condizione che lo Stato membro interessato abbia presentato una domanda e che il medesimo Stato membro abbia verificato la fondatezza, con il corollario che l'eventuale invalidazione della fase nazionale comprometterà il buon esito della successiva fase europea, impedendone la prosecuzione<sup>11</sup>.

Passando alla modifica del disciplinare, l'originaria procedura tracciata dal Reg. (UE) 1151/2012 è stata sostituita dal Reg. (UE) 2021/2117<sup>12</sup>. Ai sensi della regolamentazione attuale, per tutte le DOP e IGP (art. 53), per le produzioni di qualità vitivinicole (art. 105) e per gli *spirits* (art. 31) si distingue tra modifiche dell'Unione e modifiche ordinarie<sup>13</sup>. Le prime seguono le stesse regole per la registrazione; per converso, quando si discorre di modifiche ordinarie, la loro approvazione e pubblicazione avviene nell'ambito di una proce-

<sup>(9)</sup> Sul problema del riparto di competenze tra Stati membri e Commissione nelle procedure di registrazione delle DOP e IGP, cfr. I. Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, op. cit., p. 16; C. Gernone, *Le modifiche al disciplinare di produzione DOP o IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2020, 4, p. 1. Il tema è stato affrontato anche da diverse pronunce, tra cui CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, cit., CGUE, 2 luglio 2009, C-343/07, *Bavaria NV e Bavaria Italia s.r.l.*, CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*.

<sup>(10)</sup> Si tratta di una procedura che prevede il parere preventivo di un comitato, composto da rappresentanti di tutti i paesi dell'UE i quali forniranno un parere formale, di regola sotto forma di votazione, sugli atti esecutivi da adottare proposti dalla Commissione. Se la maggioranza qualificata (il 55% degli Stati membri in rappresentanza di almeno il 65% della popolazione totale dell'UE) vota a favore della proposta di atto di esecuzione, la Commissione deve adottare l'atto; se la maggioranza qualificata vota contro l'atto proposto, la Commissione può non adottare l'atto; se non vi è una maggioranza qualificata né a favore né contro l'atto proposto, la Commissione ha la facoltà di adottarlo o di presentare una nuova versione modificata. La procedura è meglio descritta all'art. 5 del Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, cui rinvia l'art. 57 del Reg. (UE) 1151/2012.

<sup>(11)</sup> CGCE, 6 dicembre 2001, C-269/99, cit.; CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*, dove si chiarisce che le ragioni di una fase nazionale risiedono nella circostanza che la registrazione presuppone la verifica di un certo numero di requisiti e conoscenze approfondite di elementi particolari, che possono essere meglio verificati solo dalle autorità competenti dello Stato membro interessato.

<sup>(12)</sup> Nella formulazione precedente, si distingueva tra modifiche minori e non minori del disciplinare (art. 53). Pur dovendo essere entrambe approvate dalla Commissione, quelle non minori seguivano lo stesso *iter* previsto per la registrazione; quelle minori, invece, potevano essere approvate e respinte direttamente dalla Commissione.

<sup>(13)</sup> È modifica dell'Unione quella che a) include una modifica del nome della denominazione d'origine protetta o dell'indicazione geografica protetta, o dell'uso di tale denominazione; b) rischia di alterare il legame di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), per le denominazioni d'origine protette o il collegamento di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), per le indicazioni geografiche protette; c) riguarda una specialità tradizionale garantita; d) comporta ulteriori restrizioni sulla commercializzazione del prodotto. Applicando poi un criterio residuale, tutte le altre sono modifiche ordinarie.



dura individuata e gestita dallo Stato membro e la decisione finale sarà poi comunicata alla Commissione.

Nell'ambito di questi procedimenti per sommi capi tracciati<sup>14</sup>, avverso la registrazione di una nuova IG e avverso le modifiche dell'Unione è concesso di poter presentare un'opposizione a tutte le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che dimostrino di essere i titolari di un *interesse legittimo*: una prima opposizione può essere formulata innanzi all'autorità designata dallo Stato membro incaricata di esaminare la domanda e predisporre la valutazione preliminare; una seconda opposizione può essere depositata alla Commissione entro il termine perentorio di tre mesi dalla pubblicazione della domanda di registrazione nella GUUE. Vale poi sottolineare che le menzionate discipline parlano di interesse legittimo anche per l'impugnazione giurisdizionale avente a oggetto la decisione favorevole del singolo Stato membro<sup>15</sup>.

Provando a entrare più nel dettaglio, le opposizioni formulate nel corso della fase nazionale possono essere proposte da "ogni persona fisica o giuridica" residente nel territorio dello Stato membro ove la domanda è stata depositata. Per quanto il Reg. (UE) 1151/2012 ed il Reg. (UE) 2019/787 richiedano di informare la Commissione delle opposizioni presentate da chi "abbia commercializzato legalmente i prodotti di cui trattasi utilizzando in modo continuativo tali nomi per i cinque anni che precedono la data di pubblicazione", il requisito parrebbe funzionale a prestare maggiore attenzione a determinate contestazioni. La norma lascia comunque intendere che l'interesse legittimo è nozione anche di tipo economico-com-

merciale, di cui possono essere titolari quegli imprenditori che abbiano commercializzato un prodotto con lo stesso nome per cui si intende registrare una denominazione; non è però da escludersi che titolari di un interesse legittimo possano essere anche altri soggetti, non esclusa un'associazione di consumatori. D'altra parte, la nozione non sembrerebbe esaurirsi in una valutazione meramente economica, tanto che il Reg. 1308/2013 non contiene una disposizione di analogo tenore e, anzi, ha una portata più ampia, obbligando gli Stati membri a informare la Commissione "delle eventuali disposizioni ricevibili presentate nel quadro della procedura nazionale", dunque non solo quelle presentate da chi ha commercializzato un prodotto a denominazione omonima nei precedenti cinque anni.

Certo è che, durante la fase nazionale, solo i soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato membro possono presentare opposizione e il suo esame nel merito, con relativa decisione, dovrà avvenire secondo la procedura interna definita dal medesimo Stato, con la precisazione che sarà poi precluso all'opponente in fase nazionale inviare una successiva opposizione alla Commissione. Tuttavia, ma su tale aspetto si avrà modo di tornare, i menzionati regolamenti consentono a ogni persona fisica e giuridica avente un interesse legittimo, senza in tal caso introdurre alcuna limitazione territoriale, di impugnare giudizialmente la decisione favorevole dello Stato membro che sarà poi trasmessa alla Commissione.

Passando alla fase europea, l'opposizione innanzi alla Commissione potrà essere presentata solo dalle Autorità di uno Stato membro o di un paese terzo, nonché da ogni persona fisica o giuridica

<sup>(14)</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla procedura di registrazione di una IG, cfr. in luogo di molti, M. Giuffrida, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, op. cit., p. 440; A. Di Lauro, *Le Denominazioni d'Origine Protette (DOP) e le Indicazioni Geografiche Protette (IGP)*, op. cit., p. 433.

<sup>(15)</sup> Vale sottolineare che un'eventuale impugnazione innanzi alla CGUE non prevede la titolarità di un interesse legittimo, non trovando questa menzione all'art. 263 TFUE (e neppure all'art. 265 TFUE) che si limita a prevedere che "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione". Va però sottolineato che l'art. 40 dello Statuto della CGUE riconosce un diritto di intervenire a qualsiasi persona, se questa può dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia.

residente o stabilita in un paese terzo<sup>16</sup>. Si prevede altresì che l'opposizione possa essere presentata anche da ogni persona fisica o giuridica residente o stabilita in uno stato membro diverso da quello di presentazione della domanda, con l'ulteriore specificazione che la dichiarazione dovrà essere inviata per il tramite delle autorità dello Stato dove è residente o stabilito l'opponente. Valga poi aggiungere che i Reg. (UE) 1151/2012 e 2019/787 riconducono le ragioni di opposizione a specifici motivi, che non trovano invece menzione nel Reg. (UE) 1308/2013, il quale richiede semplicemente che l'opposizione sia motivata<sup>17</sup>. Ed allora, sebbene non esista una coincidenza tra motivi di opposizione e interesse legittimo, la tipizzazione dei motivi di opposizione potrebbe essere comunque uno strumento utile per poter orientare l'interprete.

Al di là delle singole specificità, coordinando insieme la fase nazionale e quella innanzi alla Commissione, tutte le opposizioni sono accomunate dallo stesso presupposto: chiunque intenda contestare la domanda di registrazione di una nuova IG, e lo stesso dicasi per la modifica del relativo disciplinare, dovrà dimostrare di avere uno specifico *interesse legittimo*, che non sembrerebbe essere una nozione dal contenuto solo economico. A conferma, il legislatore prevede un'ampia legittimazione attiva che, in base alla natura e alla provenienza geografica del soggetto, dovrà essere avanzata in precise fasi del procedimento, secondo determinate forme e nel rispetto di specifiche preclusioni. Tuttavia, è proprio questa ampia legittimazione attiva a suggerir-

re che la nozione di interesse legittimo abbia una portata piuttosto estesa, ma che potrà trovare adeguata soddisfazione solo all'esito di un procedimento le cui ragioni di contestazione sono pre-determinate dal legislatore, della cui esistenza bisognerà dare adeguata evidenza.

3.- *La legittimazione a proporre opposizione: la nozione di interesse legittimo, tra silenzio del legislatore e giurisprudenza della CGUE.*

A fronte delle poche indicazioni - e dei conseguenti numerosi dubbi - che emergono dal dato legislativo, ci si aspetterebbe un massiccio intervento da parte della giurisprudenza. Al contrario, le pronunce della CGUE rinvenute sono in numero esiguo, soprattutto se rapportate all'alto numero di opposizioni che regolarmente viene notificato, quasi a significare che, almeno sotto questo profilo, tanto la Commissione quanto gli Stati membri seguono una prassi che non introduce particolari limitazioni all'ingresso, a prescindere poi da come le opposizioni saranno risolte nel merito.

Nella sentenza *GAEC Jeanningros*<sup>18</sup> la Corte ha ricordato che le procedure di registrazione e di modifica del disciplinare sono da considerarsi identiche, ferma la precisazione che per le modifiche minori non è prevista una fase di opposizione, il che vale *-mutatis mutandis-* per quelle che oggi sono definite modifiche ordinarie, di competenza esclusiva dello Stato membro<sup>19</sup>. Guardando invece alla registrazione e alle modifiche dell'Unione, se identica è la procedura, allora è da

(<sup>16</sup>) In particolare, il Reg. (UE) 1151/2012 e il Reg. (UE) 2019/787 prevedono che il procedimento abbia inizio con una notifica di opposizione, cui farà seguito l'opposizione vera e propria. Diversa è invece la soluzione adottata dal Reg. (UE) 1308/2013 che elimina la fase preliminare di notifica e prevede l'invio della sola dichiarazione di opposizione motivata.

(<sup>17</sup>) Ai sensi dell'art. 10 del Reg. (UE) 1151/2012 e, in termini sostanzialmente analoghi, anche ai sensi dell'art. 28 del Reg. (UE) 2019/787, possono essere fatti valere i seguenti motivi di opposizione: mancata osservanza dei requisiti per la registrazione di una DOP o IGP od omissione di uno degli elementi essenziali del disciplinare; conflitto con nomi di varietà vegetali e di razze animali, con omonimi e marchi; pregiudizio a un prodotto omonimo o parzialmente omonimo o a un marchio o a un prodotto che si trova legalmente sul commercio da almeno cinque anni; genericità del nome per cui si chiede la registrazione.

(<sup>18</sup>) CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit.

(<sup>19</sup>) Il che non significa che non possano essere formulate opposizioni ma la procedura da seguire sarà quella indicata dal singolo Stato e all'interno di esso si dovrà risolvere. Laddove lo Stato non intenda definire una procedura alternativa, il provvedimento finale potrà essere sottoposto all'ordinario procedimento di impugnazione amministrativa, ferma la possibilità di rivolgersi all'occorrenza in via pregiudiziale alla CGUE.

(<sup>20</sup>) CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, cit.

ritenersi che identica dovrebbe essere anche la nozione di interesse legittimo<sup>20</sup>, anche perchè i motivi che vengono in rilievo non sono sostanzialmente differenti.

Ferma questa precisazione, è ora importante provare a descrivere il perimetro della nozione di interesse legittimo. Secondo la pronuncia *Codorniu c. Consiglio*<sup>21</sup>, affinché un soggetto possa essere considerato interessato, dunque portatore di un interesse, è necessario che sia toccato direttamente dall'atto controverso, a motivo di determinate qualità personali o di una situazione di fatto che lo distingua da qualsiasi altra persona. Se ciò spiega cosa sia un interesse, non chiarisce però quando questo sia o meno *legittimo*.

Per trovare una risposta alla domanda, bisogna allora richiamare la pronuncia *Hengstengberg GmbH & Co. KG c. Spreewaldverein eV* del 2021, relativa a una modifica non minore del disciplinare. Nello specifico, il giudice *a quo* domandava se titolari di un interesse legittimo fossero solamente gli operatori che fabbricano prodotti comparabili a quelli per i quali è registrata una denominazione protetta, chiedendo poi se il novero dei legittimati dovesse essere ulteriormente circoscritto ai soli

stanziati sul territorio ed escludendo ogni legittimazione a favore di soggetti non autoctoni<sup>22</sup>.

La Corte si muove in senso diametralmente opposto e ritiene, invece, che la legittimazione debba essere riconosciuta a chiunque, a seguito della registrazione o della modifica, possa subire un "*pregiudizio, reale o potenziale, purchè non del tutto inverosimile*". Provando a sintetizzare il ragionamento della Corte, a favore della proposta soluzione militano una eterogeneità di argomenti. È in primo luogo la stessa lettera della legge che, nel riconoscere una legittimazione a qualunque persona fisica o giuridica, lascia intendere una volontà di non volere accogliere un'accezione restrittiva di tale cerchia. Se per la modifica del disciplinare si dovesse restringere il novero dei soggetti legittimati a formulare opposizione, si ammetterebbe la possibilità di ottenere, in un primo momento, la registrazione di un'indicazione geografica attraverso un disciplinare complesso e rigoroso, salvo poi indebolirla nel quadro di una procedura di modifica, dove i soggetti non autoctoni sarebbero privati della possibilità di fare opposizione.

L'esito è evidentemente inaccettabile e contraddetto dalla tipizzazione dei motivi che legittimano

<sup>(21)</sup> CGCE, 18 maggio 1994, C-309/89, *Codorniu c. Consiglio*

<sup>(22)</sup> CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, *Hengstengberg GmbH & Co. KG contro Spreewaldverein eV*. In via preliminare, vale fin da subito precisare che la decisione è stata assunta senza il deposito delle conclusioni dell'Avvocato Generale, poiché si è ritenuto che la causa non sollevi nuove o particolari questioni di diritto (art. 20 statuto CGUE). Sintetizzando la fattispecie concreta, il caso nasce dalla domanda di modifica del disciplinare della IGP Spreewalder Gurken, una IGP registrata dal 19 marzo 1999 avente a oggetto cetrioli. Nello specifico, la domanda di registrazione prevedeva che il prodotto trasformato fosse composto per oltre il 70% da cetrioli prodotti nel territorio della Sprea (Spreewald), potendo impiegare quali ingredienti cipolle, aneto, erbe fresche e rafano. Con domanda del 18 febbraio 2021 l'Associazione dei produttori dei cetrioli dello Spreewald IGP (Spreewaldverein) ha depositato una richiesta di modifica del disciplinare, diretta soprattutto a rendere ammissibile l'impiego di ulteriori additivi e conservanti. Avverso tale richiesta di modifica ha formulato opposizione una società che, pur non essendo stanziata all'interno della Sprea, comunque opera nel medesimo settore. A sostegno della propria tesi, la reclamante ha dedotto che, a seguito della modifica, i prodotti non sarebbero più stati lavorati secondo i metodi tradizionali di conservazione e preparazione, così compromettendo quello specifico legame dell'alimento con la zona geografica descritto nel disciplinare e che legittima la protezione offerta dalla denominazione IGP, e producendo come effetto un ingiustificato vantaggio concorrenziale per i produttori stabiliti in quella specifica zona geografica a scapito degli altri concorrenti, tra cui la stessa reclamante. In altri termini, se attraverso la modifica del disciplinare la qualità o la reputazione di un determinato prodotto non fosse più riconducibile alla sua origine geografica, il produttore che si avvantaggia di una specifica DOP o IGP beneficerebbe di un ingiustificato vantaggio concorrenziale rispetto agli altri concorrenti. Tuttavia, il giudice nazionale tedesco, nel distinguere tra opposizione contro una domanda di registrazione e contro una domanda di modifica del disciplinare, ha respinto l'opposizione, adducendo che la reclamante non avrebbe avuto un "interesse legittimo" perché, non essendo un operatore autoctono della Sprea, non si sarebbe potuta servire della denominazione protetta e, dunque, non avrebbe avuto alcun interesse in ordine alla modifica. Impugnata la decisione presso il giudice di grado superiore, quest'ultimo rileva che manca nel diritto dell'Unione una nozione di interesse legittimo, da qui il rinvio alla CGUE. Valga poi aggiungere che i cetriolini della Sprea sono stati l'oggetto nel 2002 di un'altra pronuncia della CGUE a motivo della procedura semplificata adottata per la registrazione della denominazione, CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, *Carl Kühne e a. c. Jütro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, con nota di I. Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2002, p. 16

la possibilità di formulare opposizione, tra i quali vi è anche l'ipotesi in cui la registrazione o la modifica proposta possano arrecare pregiudizio all'esistenza di una denominazione o di un marchio che si trovano legalmente sul mercato da almeno cinque anni<sup>23</sup>.

Infatti, prosegue sempre la CGUE, dietro la protezione di una DOP o di una IGP vi è l'esigenza di tutelare una specifica plusvalenza dell'alimento, senza creare condizioni di concorrenza sleale, ed evitando strumentalizzazioni e usi abusivi della denominazione, tutti obiettivi palesemente incompatibili con una nozione restrittiva di interesse legittimo. Al contrario, solo una nozione estensiva può incoraggiare il rispetto di un elevato livello di qualità e delle modalità di produzione di alimenti specifici.

#### 4.- Rilievi critico-sistematici

A fronte di un silenzio normativo, la soluzione interpretativa proposta dalla giurisprudenza della CGUE è da leggere con favore, laddove apre a una ampia legittimazione attiva, non circoscritta ai soli operatori autoctoni. D'altra parte, una modifica del disciplinare è destinata a produrre effetti non solo all'interno del territorio della DOP e della IGP ma in tutto il mercato di riferimento dell'alimento, potendo così porsi in contrasto con gli interessi degli altri operatori concorrenti e incidere sull'autodeterminazione dei consumatori, tutti valori tutelati dai trattati europei.

La tesi, però, apre anche alcune problematiche

che meritano di essere attenzionate, proprio per la soluzione ermeneutica proposta e le conseguenze che potrebbe produrre.

In primo luogo, sotto il profilo dogmatico, la nozione di interesse legittimo non appare sufficientemente determinata. La sua definizione, infatti, è fornita attraverso le conseguenze derivanti dalla sua violazione ma la Corte rinuncia a trovarne un contenuto immanente.

Se alla base dell'interesse legittimo vi fosse un pregiudizio, ciò potrebbe portare a una potenziale confusione tra, da un lato, il titolo che legittima la facoltà a proporre un'opposizione e, dall'altro, una pretesa da far valere. E allora il rischio è che tale pretesa, che consente di formulare un'opposizione e che dunque viene allegata come esistente e potenzialmente fondata, potrebbe uscire non soddisfatta all'esito del bilanciamento tra i differenti interessi che vengono in rilievo<sup>24</sup>. Ci sarebbe così da chiedersi quali siano le ragioni per cui viene dato riconoscimento a un pregiudizio, che legittima la facoltà di proporre opposizione, accettando però il rischio che a questo possa non essere data tutela e soddisfazione.

Gli esiti aporetici di tale linea ermeneutica suggeriscono una lettura della soluzione proposta dalla CGUE sotto un'angolatura differente. Sono comprensibili le ragioni per cui i giudici non si interessino a dare una sistemazione teorico-dogmatica alla nozione di interesse legittimo, consapevoli che tra i diversi Stati membri non esiste uniformità di posizioni<sup>25</sup>, per cui accedere a una specifica interpretazione avrebbe implicitamente comportato l'esclusione di soluzioni concorrenti, sacrifican-

<sup>(23)</sup> Art. 10, par. 1, lett. c) del Reg. (UE) 1151/2012 e art. 28, par. 1, lett. C) del Reg. (UE) 2019/787.

<sup>(24)</sup> Ad esempio, citando il recente riconoscimento della IGP del formaggio Halloum/Hellim, la Commissione afferma che i diritti di proprietà intellettuale riconosciuti in paesi terzi sono irrilevanti nel territorio dell'Unione, come altrettanto irrilevanti sono le norme di produzione di un formaggio avente la stessa denominazione ma differenti sotto il profilo sostanziale e formatesi all'esterno dell'UE, cfr. *considerando* 45 del Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/591 della Commissione del 12 aprile 2021 recante iscrizione di un nome nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette («Χαλλούμι») (Halloumi)/«Hellim» (DOP).

<sup>(25)</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, secondo la tradizionale dottrina francese, la nozione di interesse, storicamente espressa dal brocardo "*pas d'intérêt pas d'action*", era un limite alla possibilità di adire l'autorità giudiziaria, che vietava di azionare pretese prive di qualsivoglia utilità o rilevanza (Y. Desvèzes, *Le contrôle de l'intérêt légitime. Essai sur les limites de la distinction du droit et de l'action*, Nantes, 1973; A. Tribes, *Le rôle de la notion d'intérêt en matière civile*, Paris, II, 1975). Per la dottrina tedesca, invece, la nozione di interesse viene fatta coincidere con il bisogno di ottenere tutela giurisdizionale, espresso dal lemma *Rechtsschutzbedürfnis*, coniato da A. Wach, *Handbuch des deutschen Civilprozessrechts*, Leipzig, 1885 ripreso poi da R. Pohle, *Zur Lehre vom Rechtsschutzbedürfnis*, in



do gli immanenti obiettivi di armonizzazione. La scelta di un criterio dal contenuto fortemente pragmatico rappresenta dunque una soluzione che, nonostante le sue ambiguità, può apparire un adeguato compromesso.

Una precisazione sembra però opportuna, rammentando che non è sufficiente allegare un qualsiasi pregiudizio ma che questo -prosegue sempre la CGUE- deve essere attuale o potenziale, comunque non inverosimile. Con tale espressione sembra essersi voluto sottolineare che il richiamo normativo all'interesse legittimo avrebbe la sola funzione di selezionare il novero dei soggetti legittimati ad agire<sup>26</sup>, attribuendo a questo la funzione di identificare, in via astratta, una situazione soggettiva suscettibile di essere compromessa dalla registrazione di una nuova denominazione protetta o modifica del disciplinare, espressamente tutelata dall'ordinamento, senza che ciò significhi garantire a questa protezione nel concreto<sup>27</sup>, proprio perché la tutela passa attraverso la formulazione di specifici motivi di opposizione, la cui esistenza dovrà essere dimostrata. In altri termini, l'astratto riconoscimento di una legittimazione attiva non potrà mai essere garanzia per l'accoglimento della domanda, che si fonda su presupposti differenti.

Piuttosto, il richiamo all'interesse legittimo è condizione legittimante dell'azione. Esso sembra voler suggerire una lettura delle regole processuali in funzione di proteggere determinati interessi tutelati dall'ordinamento, che dovranno emergere all'interno di un determinato procedimento, considerato come lo strumento indispensabile per la tutela di una specifica posizione sostanziale, quella di evitare il pregiudizio prospettato laddove ritenuto nel concreto fondato ed esistente, sempre e comunque nel perimetro di quelle motivazioni già predeterminate dal legislatore<sup>28</sup>.

Muovendosi nella descritta procedura, l'interesse legittimo rappresenta così il presupposto che consente di azionare un procedimento di opposizione, il quale avrà però come oggetto di accertamento uno dei motivi indicati dal legislatore europeo. Certo è che le situazioni giuridiche, la cui lesione potrebbe creare un pregiudizio, potrebbero essere varie ed eterogenee. Sotto il profilo concreto, il novero dei legittimati a proporre opposizione è potenzialmente indeterminato e, per quanto tale aspetto in linea di principio abbia un valore nella procedura concertata di registrazione delle DOP o IGP, potrebbe però aprire la strada a numerose opposizioni, strumentali non solo a evi-

*Festschrift für Lent*, Munchen-Berlin, 1957, p. 195 ss. e, più di recente da W. Brehm, *Rechtsschutzbedürfnis und Feststellungsinteresse*, in K. Schmidt, *Festgabe 50 Jahre Bundesgerichtshof*, Band III, München, 2000, p. 89. In Italia, infine, si registrano due tesi differenti. Ragionando intorno all'art. 100 c.p.c., a mente del quale "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse", a fronte di una prima posizione che disconosce portata precettiva alla norma (E. Redenti, *Diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 62; E. Allorio, *Bisogno di tutela giuridica*, in *Problemi di diritto. L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 227), secondo altri il giudice dovrebbe sempre verificare la sussistenza di un interesse ad agire, ricercando quale sia il requisito causale secondo un criterio di meritevolezza, qualunque sia il tipo di azione esperita (F. Carnelutti, *Istituzioni del processo civile italiano*, I, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1956, p. 324; M.F. Ghirga, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio dell'azione giudiziale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 173).

(<sup>26</sup>) Secondo G. Chiovenda, *L'azione nel sistema dei diritti*, in *Saggi di diritto processuale*, Giuffrè, Milano, I, 1993, p. 10 ss., la legittimazione ad agire, insieme alla possibilità di agire e all'interesse ad agire, costituiscono i presupposti dell'azione che il giudice deve verificare al momento dell'instaurazione del giudizio.

(<sup>27</sup>) Il rapporto tra legittimazione ad agire e titolarità di un rapporto sostanziale è uno dei temi classici, che si pone a cavallo tra il diritto sostanziale e processuale, su cui v., su tutti, E. Betti, *Legittimazione ad agire e rapporto sostanziale*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, p. 763; F. Carnelutti, *Titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, II, p. 121; P. Rescigno, voce *Legittimazione (diritto sostanziale)*, in *Noviss. dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1963, p. 613; A. Di Majo, *Legittimazione negli atti giuridici*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 67; D. Dalfino, voce *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 39; M.F. Ghirga, *Sulla titolarità attiva e passiva del rapporto giuridico dedotto in giudizio*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 238.

(<sup>28</sup>) Anche sul ruolo del processo quale luogo deputato a dare tutela a determinati interessi sostanziali la letteratura è vastissima, tra questi v. almeno G. Chiovenda, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Jovene, Napoli, 1944, 50; F.P. Luiso, *Diritto processuale civile, I. Principi generali*, VII, Giuffrè, Milano, 2013, p. 222; B. Sassani, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Maggioli, Rimini, 1983; I. Pagni, *Linee e percorsi della tutela dei diritti dall'unificazione ad oggi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, p. 114.

tare un potenziale danno ma a ostacolare la richiesta del concorrente, con il risultato che gli oppositori non saranno disponibili a raggiungere un accordo e le procedure potrebbero subire significativi ritardi e rallentamenti, dove la decisione finale è rimessa alla Commissione.

E allora, se è pur vero che la valutazione sull'esistenza di un interesse legittimo deve essere fatta caso per caso<sup>29</sup>, tale elemento di mitigazione sembrerebbe comunque lasciare eccessivi margini di discrezionalità alla pubblica amministrazione, libera di decidere *in limine* quali opposizioni ritenere ammissibili e quali meno, sacrificando quell'esigenza di certezza del diritto. Allo stesso tempo, laddove tale discrezionalità non sia esercitata, non è da escludersi un abuso dell'opposizione, esercitata solo per ragioni pretestuose.

Un'ulteriore criticità da segnalare è un problema di coordinamento tra l'opposizione formulata innanzi allo Stato membro e il ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro che, laddove accolta, potrebbe condizionare gli esiti della successiva fase innanzi alla Commissione<sup>30</sup>. L'art. 49, par. 4, Il co., del Reg. (UE) 1151/2012<sup>31</sup>, a mente del quale "*lo Stato membro assicura che (...) ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo possa fare ricorso*", pone un tema di legittimazione. La norma europea richiama ancora una volta la nozione di interesse legittimo e, sebbene questo rilevi nell'ambito di una procedura giurisdizionale, non si intravedono ragioni per cui debba essere proposta una nozione differente da quella sopra vista, pena un'incoerenza del sistema normativo. La criticità, piuttosto, parrebbe essere un'altra. Se l'opposizione innanzi allo Stato membro può essere proposta solo da soggetti stanziati sul territorio nazionale, il ricorso giurisdizionale potreb-

be essere invece proposto da chiunque, legittimando così impugnazioni provenienti da soggetti extra UE o, comunque, non stabiliti nel territorio nazionale. Qualora così fosse, e non ci sono dati normativi che espressamente lo vietino, non è da escludersi un rischio di moltiplicazione delle opposizioni, proprio perché un soggetto non stanziato nel territorio dello Stato membro potrebbe comunque far valere le sue contestazioni, oltreché innanzi alla successiva fase davanti alla Commissione, anche attraverso un'impugnativa giudiziaria nazionale avente ad oggetto la decisione favorevole del singolo Stato. Detta diversamente, per quanto un paese terzo o una persona fisica o giuridica proveniente da un paese terzo che abbiano un interesse legittimo non possano proporre opposizione in sede nazionale, la norma non sembrerebbe escludere che questi possano poi adire le autorità giudiziarie nazionali ed è un'ipotesi tutta da verificare se il ricorso possa essere dichiarato irricevibile, visto e considerato che l'oggetto dell'impugnazione non è il rigetto dell'opposizione (mai proposta) ma la decisione favorevole dello Stato membro, da cui il ricorrente potrebbe essere pregiudicato.

Sotto tale profilo, si pone così un problema di individuare le condizioni dell'azione giudiziaria, da rinvenirsi tanto nella nozione di interesse legittimo prevista dal legislatore europeo nell'accezione sopra descritta ma, anche e soprattutto, nelle norme di procedura del singolo Stato, che potrebbero essere più rigorose. Basti prendere come esempio il sistema italiano, la decisione favorevole dello Stato membro dovrebbe essere impugnata innanzi al Tribunale Amministrativo, che è vero che può essere adito solo da chi si dimostri titolare di un interesse legittimo, ma si tratta di una nozione radicalmente diversa e più stringente

<sup>(29)</sup> CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19.

<sup>(30)</sup> CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit. Non a caso, infatti, ogni Stato membro è obbligato a tenere aggiornata la Commissione sugli esiti delle impugnazioni della sua valutazione favorevole trasmessa alla Commissione.

<sup>(31)</sup> E in termini analoghi anche dall'art. 24, par. 7, del Reg. (UE) 2019/787. Analoga disposizione non è invece contenuta nel Reg. (UE) 1308/2013 ma non è da escludersi che il problema qui segnalato possa ugualmente porsi, proprio perché il diritto di accedere a una tutela giurisdizionale effettiva deve essere riconosciuto anche a soggetti che non sono basati sul territorio dello Stato membro, al di là di una espressa disposizione in tal senso.

rispetto a quella europea. Potrebbe così accadere che le norme procedurali interne siano di ostacolo a una concreta ed effettiva attuazione della disposizione UE, che sembra richiedere come unica condizione la titolarità di un interesse legittimo nei termini indicati dalla CGUE, ma aprendo così a un possibile conflitto con la disciplina interna. Per quanto il tema sia squisitamente processuale e trascenda il perimetro della presente indagine, le implicazioni che esso potrebbe avere nelle procedure di registrazione di una DOP o IGP e di modifica del relativo disciplinare non sono da trascurare.

## 5.- *Prospettive future e profili conclusivi*

La disciplina sulle DOP e le IGP parrebbe destinata a essere sostituita a breve<sup>32</sup>. Ai fini che qui importano, la proposta di regolamento in corso di discussione, nei suoi tratti essenziali, non si discosta significativamente dalla normativa pregressa e prevede sempre una fase nazionale e una europea.

Focalizzandosi sul tema dell'opposizione, la procedura nazionale di opposizione deve garantire la pubblicazione della domanda di registrazione e prevedere un periodo di almeno due mesi dalla data di pubblicazione<sup>33</sup> entro il quale qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita o residente nel territorio dello Stato membro di origine del prodotto in questione può presentare opposizione (art. 9, par. 4). Con una disposizione dal contenuto orientativo, finalizzata ad armonizzare le scelte dei singoli Stati, si chiarisce poi che la procedura nazionale potrà includere criteri di ammissibilità dell'opposizione, un periodo

di consultazione tra l'associazione di produttori richiedente e ciascun opponente e la presentazione di una relazione sull'esito delle consultazioni, comprese eventuali modifiche apportate alla domanda di registrazione (art. 9, par. 5).

Si conferma invece la possibilità che ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo abbia la possibilità di presentare ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro (art. 9, par. 4), con obbligo da parte degli Stati di tenere aggiornata la Commissione sull'evoluzione di detti procedimenti (art. 18, par. 1).

Per quanto concerne la fase europea, non si registrano significative novità, salvo introdurre anche per i vini l'obbligo di ricondurre l'opposizione a specifiche motivazioni predeterminate dal Regolamento, al pari di quanto già avviene per le bevande spiritose e tutte le altre DOP e IGP.

Vale così rilevare che la riforma non sembra particolarmente interessarsi al profilo delle opposizioni, mantenendo pressoché inalterata la precedente impostazione, e così riproponendo tutte le osservazioni critiche poco sopra formulate.

Identificando l'interesse legittimo in termini di pregiudizio, reale o potenziale, comunque non inverosimile, si introduce una condizione legittimante l'opposizione di portata talmente ampia da porsi in contrasto con l'esigenza di circoscrivere con sufficiente precisione i rispettivi diritti di opposizione e di ricorso giurisdizionale da azionare, potendo dare spazio a contestazioni pretestuose o abusive, proposte al solo ed esclusivo scopo di ritardare o procrastinare la registrazione di una indicazione geografica o la modifica del disciplinare. Si ripropone così la tradizionale, e mai superata, contrapposizione tra effettività della tutela e certezza del diritto<sup>34</sup>, con il dubbio se la soluzione

<sup>(32)</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012. Provando a sintetizzare, la riforma vorrebbe introdurre procedure più semplificate di registrazione, ridurre le frodi online, più attenzione alla sostenibilità e più poteri alle associazioni di produttori. Sembra invece da ritenersi abbandonata l'idea di trasferire le competenze all'EUIPO che, di fatto, avrebbe fortemente avvicinato le DOP e le IGP ai marchi e ai brevetti.

<sup>(33)</sup> Mentre nel Reg. (UE) 1151/2012 il termine doveva essere "ragionevole", si prevede una durata minima della pubblicazione di almeno due mesi.

<sup>(34)</sup> Su cui v., tra tutti, G. Vettori, voce *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 381, il quale per l'appunto

interpretativa oggi seguita dalla CGUE – e che sembra riproporsi anche in futuro- garantisca un adeguato equilibrio e bilanciamento tra i differenti interessi in gioco.

## ABSTRACT

*Il presente scritto indaga e ricostruisce la disciplina in materia di opposizione alla registrazione e modifica delle DOP e IGP, alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali della CGUE. In par-*

*ticolare, si interroga su quale sia la nozione europea di interesse legittimo che, ai sensi del vigente dato normativo, costituisce il presupposto per accedere alla tutela.*

*In light of the most recent jurisprudential CJEU judgments, the following paper investigates and reconstructs the discipline about opposition to the registration and modification of PDOs and PGIs. In particular, it questions the European notion of legitimate interest which, by current legislation, constitutes the prerequisite for accessing protection.*





## Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022. Esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi, a vent'anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002

Il 1° febbraio 2002 è stato pubblicato sulla GUCE il Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Il regolamento dichiaratamente esprime un'ambizione sistematica, anticipata dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000, espressamente dichiarata sin dall'art. 1, che al par. 2 recita: «il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare», così introducendo canoni applicabili sia alle nuove disposizioni sia a quelle già esistenti, a livello della Comunità e dei singoli Stati membri, con un disegno che muove verso una regolazione uniforme e sistematica dell'intera filiera, come specificato dal medesimo art. 1 al successivo par. 3, che espressamente dispone: «Il presente regolamento disciplina tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi», escludendo dal proprio ambito applicativo la sola produzione primaria per uso domestico privato e la preparazione di cibi per il consumo domestico privato.

Il Reg. (CE) n. 178/2002 si propone e si caratterizza con ciò come trama sistematica unitaria e pervasiva, i cui principi risultano applicabili sia alla legislazione europea che a quella nazionale (di talché le definizioni introdotte da questo regolamento, risultano direttamente applicabili anche in sede nazionale, laddove ad esempio si discuta di disposizioni nazionali che puniscono la contraffazione di prodotti alimentari), ed investono l'intera filiera agro-alimentare, *from farm to fork*, superando le limitazioni presenti in sede europea nelle direttive della fine degli anni '80 e dei primi anni

'90, ed in sede nazionale.

Due anni dopo, il 20 dicembre 2004, a Roma, giuristi e imprese del settore alimentare hanno dato vita all'AIDA – Associazione italiana di diritto alimentare, prendendo atto che a far tempo dal Regolamento (CE) n. 178/2002 non si poteva più fare riferimento alla risalente formula di legislazione alimentare, sino ad allora prevalente, ma piuttosto a quella di diritto alimentare, così da segnalare anche sul piano del linguaggio l'emergere di una dimensione sistematica, articolata per principi, ed operante sul piano istituzionale, dell'assetto nazionale ed europeo e della cooperazione tra le varie istituzioni.

All'interno di questa prospettiva, a partire dai primi anni del secolo, numerose università hanno attivato insegnamenti di Diritto alimentare, all'interno di una pluralità di corsi di laurea: giurisprudenza, tecnologie alimentari, scienze, e numerosi altri.

L'Associazione ha tenuto il suo primo convegno internazionale a Rovigo il 9 dicembre 2005, sul tema "Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione"; con la partecipazione di studiosi italiani e di altri paesi d'Europa, di rappresentanti delle industrie alimentari e del Ministero delle Attività Produttive e di rappresentanti della FAO.

Negli anni successivi l'AIDA è più volte tornata sui temi legati alla dimensione europea e globale del diritto alimentare, dando vita dal 2007 alla *Rivista di diritto alimentare*, pubblicata *on line* e giunta ormai al suo sedicesimo anno.

Le innovative esperienze di questi primi venti anni dal Reg. (CE) n. 178/2002 hanno connotato il diritto alimentare come laboratorio di innovazione, istituzionale e di merito, con l'introduzione e la sperimentazione di istituti, che hanno poi trovato ampia diffusione sia in ordinamenti extraeuropei sia in aree di disciplina giuridica non relative ai prodotti alimentari, offrendo originali prospettive

evolutive.

Il Convegno di Rovigo, a venti anni dall'incisiva riforma del 2002, ha inteso offrire alcune prime analisi su esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi.

Studi e contributi presentati nel corso di tale incontro sono pubblicati in questo e nel prossimo fascicolo della *Rivista*.

\* \* \* \* \*

## Food Law experiences, perspectives and critical issues, twenty years after Regulation (EC) No 178/2002

On February 1, 2002, it has been published on the O.J. of EC the Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.

The regulation explicitly expresses a systematic ambition, anticipated by the White Paper on food safety of 2000, declared already at art. 1, which in par. 2 reads: "This Regulation lays down the general principles governing food and feed in general, and food and feed safety in particular, at Community and national level", thus introducing rules applicable to both new and existing provisions, at the level of the Community and of the single Member States, with a framework that moves towards a uniform and systematic regulation of the agri-food chain, as specified at art. 1 in the following par. 3, which expressly provides: "This Regulation shall apply to all stages of production, processing and distribution of food and feed. It shall not apply to primary production for private domestic use or to the domestic preparation, handling or storage of food for private domestic consumption".

Regulation (EC) No 178/2002 is characterized as a unitary and pervasive systematic framework, the principles of which are applicable to both European and national legislation (so that the

definitions introduced by this regulation are directly applicable also at national level), from farm to fork, overcoming limitations previously present at European level in the directives of the late 1980s and early years' 90, and nationally.

Two years later, on 20 December 2004, in Rome, law scholars and actors of the food sector founded AIDA-IFLA - Italian Food Law Association, underlying that from Regulation (EC) No 178/2002 it was no longer possible to refer to the old formula of Food Legislation, which had prevailed until then, but rather to that of Food Law, to evidence the birth of a systematic dimension, articulated by principles, and operating on the institutional level, on the national and European level and on cooperation between the various institutions.

Within this perspective, since the early years of the century, numerous universities have activated food law courses, within a plurality of degree courses: law, food technologies, sciences, and many others.

The Association held its first international conference in Rovigo on December 9, 2005, on "Food law, globalization and innovation", with the participation of scholars from Italy and other European countries, representatives of the food industries and the Ministry of Productive Activities and representatives of the FAO.

In the following years, AIDA repeatedly returned to work on topics related to the European and global dimension of food law, starting in 2007 the Italian *Rivista di diritto alimentare*, published online at [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) and now in its sixteenth year.

The innovative experiences of these first twenty years from Regulation (EC) n. 178/2002 characterized food law as a laboratory of innovation, institutional and on the merit of regulation, with the introduction and practice of institutes, which later found widespread diffusion both in non-European systems and in areas of legal discipline not related to food products, offering original evolutionary perspectives.

The Rovigo Conference of 2022 intended to offer some initial analyzes on experiences, perspecti-



# rivista di diritto alimentare

[www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

72

ves and critical issues of today's food law, twenty years after the incisive reform of 2002.

Studies and researches discussed during the Rovigo Conference are published in this Number

of the *Rivista* and in the next one.

AIDA-IFLA